

мент КС РФ, чтобы обеспечить скорейшее рассмотрение дел по приостановленным делам в случаях, когда это связано с фактическим ограничением прав граждан.

Статья 104. Пределы проверки и виды итоговых решений

Пределы проверки Конституционным Судом Российской Федерации соответствия Конституции Российской Федерации закона, издаваемого в запросе суда, и виды итоговых решений по данному запросу устанавливаются статьями 86 и 100 настоящего Федерального конституционного закона.

Отсылочный характер нормы, содержащейся в данной статье, отражает тот факт, что пределы проверки конституционности закона и завершающие ее решения являются одинаковыми по видам процедур: при проверке актов по запросам государственных органов в порядке абстрактного нормоконтроля (см. комментарий к ст. 86), а также в двух установленных комментируемым Законом формах конкретного нормоконтроля — по жалобам граждан (комментарий к ст. 100) и по запросам судов.

Глава XIV. Рассмотрение дел о толковании Конституции Российской Федерации

Статья 105. Право на обращение в Конституционный Суд Российской Федерации

Правом на обращение в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о толковании Конституции Российской Федерации обладают Президент Российской Федерации, Совет Федерации, Государственная Дума, Правительство Российской Федерации, органы законодательной власти субъектов Российской Федерации.

Толкование Конституции РФ — одно из специальных полномочий КС РФ. Оно не предусматривалось при его учреждении, было зафиксировано только в действующей Конституции (ст. 125). Комментируемая статья почти дословно воспроизводит положения ч. 5 ст. 125 Конституции.

¹ В Законе о Конституционном Суде РСФСР предусматривалось, что решения Суда (ст. 52) как аналог ныне существующего полномочия КС РФ разъяснять свои решения (ст. 83 Закона о Конституционном Суде РФ).

Прямое толкование Конституции органами судебного конституционного контроля также осуществляется в некоторых других странах СНГ (в Азербайджане, Казахстане, Молдавии, Узбекистане и Украине¹) и Европы (в Албании, Болгарии, Венгрии, Словакии, Германии). Если судить по перечню приведенных стран, необходимость в подобной деятельности больше всего ощущается в ситуации реформирования государственно-правовых систем². В данном случае судебное толкование Конституции становится средством, обеспечивающим единообразное ее применение, оперативное устранение противоречий и пробелов и в целом создающим предпосылки конституционной стабильности, поскольку через толкование происходит актуализация конституционных положений, образно говоря, без хирургического вмешательства в эти положения.

Правом на обращение в КС РФ с запросом о толковании Конституции наделяются высшие федеральные органы государственной власти и органы законодательной власти субъектов РФ, т. е. такие государственные органы, статус которых определен Конституцией РФ и которые наиболее активно занимаются правомочием и, соответственно, в первую очередь нуждаются в правильном уяснении ее требований. За период с 1995 по 2010 г. в КС РФ было направлено 40 подобных запросов, в том числе от органов законодательной власти субъектов Федерации — 22, Государственной Думы — 14, Совета Федерации — 3, Президента РФ — 1; от Правительства РФ запросы о толковании Конституции не поступали.

Конституционный Суд РФ по запросам, инициированным Государственной Думой в 9 случаях, Советом Федерации в 1 и законодательными органами власти субъектов Федерации в 2 случаях, принял 12 постановлений: в 1995 г. — 4, 1996 г. — 1, 1997 г. — 1, 1998 г. — 2, 1999 г. — 3 и в 2000 г. — 1. В остальных ситуациях, включая последнее десятилетие, Судом принимались определения

¹ См.: Митюков М. А. Толкование конституций конституционными судами государств — участников СНГ // Журнал российского права. 1998. № 4/5. С. 133—145.

² В этот перечень не вписывается Германия. Однако необходимо иметь в виду, что согласно Основному закону ФРГ его толкование осуществляется Федеральным конституционным судом только в связи со спорами о компетенции высших федеральных органов (п. 1 ч. 1 ст. 93) и при условии, что имеет место нарушение конституционных прав и обязанностей или угроза им (ч. 1 § 64 Закона о Федеральном конституционном суде). Фактически данная процедура не применяется.

«отказные» (всего 25) и о прекращении производства по делу о толковании Конституции (3).

В постановлениях КС РФ, принятых в порядке рассмотрения дел по процедуре, затрагивались 23 статьи Конституции РФ. Выводом Конституционного Суда были сформулированы правовые позиции, касающиеся процедуры принятия федеральных законов (ч. 4 ст. 105, ст. 106, 107), понятия «принятый федеральный закон» (ст. 107); формы правового акта о конституционных поправках (ст. 136); понятия «общее число депутатов Государственной Думы» и «общее число депутатов Совета Федерации» (ч. 3 ст. 103, ч. 2 и 5 ст. 105, ч. 2 ст. 135 и ч. 2 ст. 144); правовых последствий роспуска Государственной Думы (ч. 2 ст. 104, ч. 1, 2 и 4 ст. 99, ст. 109); ее роспуска после трехкратного отклонения представленных Президентом РФ кандидатур Председателя Правительства РФ (ч. 4 ст. 111); временного исполнения обязанностей Президента РФ Председателем Правительства РФ в случаях, когда Президент не в состоянии их выполнить (ч. 2 и 3 ст. 92), досрочного прекращения исполнения полномочий Президентом РФ (ст. 91, ч. 2 ст. 92); понятий «система» и «структура» федеральных органов государственной власти (п. «г» ст. 71, ч. 1 ст. 76, ч. 1 ст. 112), статуса муниципального округа, входящего в состав края, области (ч. 4 ст. 65); правовой процедуры включения нового наименования субъекта Федерации в ст. 65 Конституции (ч. 2 ст. 137); разграничения компетенции между КС РФ и другими судами (ст. 125—127)¹.

Таким образом, практика подтверждает: абстрактное толкование Конституции КС РФ было востребовано в начальный период ее действия и преимущественно по вопросам полномочий и организации деятельности федеральных органов государственной власти, фактически в связи со спорами (конфликтами), возникшими в системе их отношений.

Закон не предъявляет каких-либо специальных требований к запросу о толковании Конституции, как, например, к конституционной жалобе граждан. Соответственно, в этом случае действуют общие требования, установленные Законом о Конституционном Суде РФ (ст. 37), которые применяются с учетом специфики обращения, а именно: запрос оформляется правовым актом государственного органа, инициирующего его (данным актом не только

утверждается сам запрос, но и указываются лица, которые уполномочиваются представлять этот орган в конституционном судопроизводстве); в тексте запроса должно быть объяснено, чем вызвано обращение в Суд, с требованием о толковании соответствующего положения Конституции, а также изложена правовая позиция заявителя, отражающая его понимание данного положения.

Запросы о толковании Конституции РФ государственной пошлиной не оплачиваются (часть третья ст. 39 Закона о Конституционном Суде РФ).

Закон непосредственно не формулирует условия допустимости запроса о толковании Конституции. Вместе с тем требование этой допустимости выводимо из положений, получивших отражение в комментируемом Законе, о том, что:

КС РФ — судебный орган конституционного контроля, осуществляющий судебную власть;

Суд служит целям защиты основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечения верховенства и прямого действия Конституции РФ на всей территории РФ (часть первая ст. 3);

Суд решает исключительно вопросы права (часть вторая ст. 3); основанием к рассмотрению дела в Суде является обнаружившаяся неопределенность в понимании положений Конституции (часть вторая ст. 36);

Суд принимает решение по делу, оценивая как буквальный смысл рассматриваемого акта, так и смысл, придаваемый ему официальным и иным толкованием или сложившейся правоприменительной практикой; он не связан основаниями и доводами, изложенными в обращении (часть вторая и третья ст. 74);

толкование Конституции — одно из полномочий Суда, не обладающее каким-либо приоритетом в соотношении с другими полномочиями (ст. 3).

Основываясь на этих положениях, КС РФ сформулировал отдельные критерии допустимости запроса о толковании Конституции¹. В частности, он отказывал в принятии соответствующих запросов ввиду того, что:

¹ О правовых позициях КС РФ в решениях о толковании Конституции см.: Комментарий к Конституции Российской Федерации / В. Д. Зорькина, Л. В. Лазарева. С. 960—961; Лучин В. О., Мазуров А. В. Толкование Конституции Российской Федерации (обзор практики Конституционного Суда) // Право и власть. 2001. № 1. С. 90—103.

¹ См. также: Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации»: комментарий. С. 320—322; Кряжков В. А. Толкование Конституции Российской Федерации Конституционным Судом Российской Федерации // ВКС. 1997. № 3. С. 3—7; Мазуров А. В. Комментарий к Федеральному конституционному закону «О Конституционном Суде Российской Федерации». С. 453—454.

в понимании положений Конституции отсутствует определенность (определение от 26 сентября 1995 г. № 74-О).

по предмету запроса о толковании КС РФ было принято постановление, сохраняющее свою силу (определение от 4 декабря 1995 г. № 133-О);

результатом толкования конституционной нормы не может быть признание ее недействующей, так как это противоречит самой юридической природе толкования (определение от 4 декабря 1995 г. № 137-О);

КС РФ в процедуре толкования не вправе рассматривать вопросы, которые не получили отражения в Конституции (определение от 12 марта 1998 г. № 25-О);

запрос содержит просьбу об одновременном толковании нескольких положений Конституции, не имеющих единого предмета (определение от 4 февраля 1997 г. № 4-О);

КС РФ не может подменять законодателя и вместо него создавать новые правовые нормы (определение от 26 декабря 1994 г. № 106-О);

если заявитель полагает, что решение вопроса требует принятия закона, то нет нужды в толковании, ему следует использовать право законодательной инициативы (определение от 4 декабря 1994 г. № 133-О);

недопустимо под прикрытием толкования (в скрытой форме) осуществлять предварительный контроль законопроектирования, осуществляемого в палате Федерального Собрания (определение от 4 декабря 2004 г. № 395-О);

если законом урегулированы соответствующие отношения, давать толкование конституционной норме, распространяющейся на эти отношения, означало бы осуществить проверку конституционности такого закона в ненадлежащей процедуре (определение от 6 марта 2008 г. № 269-О-О).

Универсальный критерий (по характеристике профессора Б. С. Эбзеева) о допустимости обращений в КС РФ, в том числе и просьб о толковании Конституции, был сформулирован в определении Суда от 20 ноября 1995 г. № 77-О — такие обращения должны соответствовать предназначению и принципам КС РФ, и Суд в результате их рассмотрения не должен превращаться в непосредственного участника текущих политических процессов.

Показательна по рассматриваемому вопросу и такая позиция КС РФ, которая нашла отражение в деле, связанном с проверкой

законодательных органов Ханты-Мансийского, Ямало-Ненецкого автономных округов и Тюменской области о толковании содержащегося в ч. 4 ст. 66 Конституции РФ понятия «отношения автономных округов, входящих в состав края или области». В контексте с этим автономные округа одновременно ходатайствовали о проверке конституционности ряда статей Устава Тюменской области. Суд принял решение вернуться к толкованию после проверки конституционности уставных положений, т. е. при конкуренции процедур он отдал предпочтение конкретному нормоконтролю.

Конституционный Суд РФ, осуществляя толкование Конституции, преодолевает неопределенность в понимании ее положений. При этом он, свободно используя различные способы толкования, выработанные юридической доктриной и практикой, уясняет и разъясняет смысл интерпретируемых норм.

Ни Конституция, ни Закон о Конституционном Суде РФ не определяют пределы толкования Конституции, те установки и принципы, на которых Суд должен основываться. Вместе с тем, если следовать сложившейся практике конституционного судопроизводства и обобщить научные представления по этому вопросу¹, то можно прийти к выводу, что в качестве таких установок и принципов при толковании Конституции КС РФ выступают:

во-первых, принципы, получившие закрепление в Конституции (равноправия и самоопределения народов, государственного единства, демократизма, государственности, добра и справедливости, интеграции России в мировое сообщество и др.), а также такие ее положения, как

о недопустимости противоречия основам конституционного строя любых других положений Конституции (ч. 2 ст. 16);

о высшей ценности человека, его прав и свобод, которые являются непосредственно действующими и определяющими смысл, содержание и применение законов, деятельность органов государственной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием (ст. 2, 18);

об осуществлении государственной власти на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную (ст. 10);

¹ См.: Интервью Председателя КС РФ В. А. Туманова журналу «Государство и право» // Государство и право. 1995. № 9. С. 7; Боботов С. В. Судебное толкование законов: теория и практика // Юридический консультант. 1997. № 9. С. 60—64; № 10. С. 1—4; Эбзеев Б. С. Толкование Конституции Конституционным Судом Российской Федерации: теоретические и практические проблемы // Государство и право. 1998. № 5. С. 7—11.

о том, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ являются составной частью ее правовой системы (ч. 4 ст. 15);

о том, что осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц (ч. 3 ст. 17);

во-вторых, принципы, выводимые из содержания Конституции (например, ответственности государства, связанности государственных органов и должностных лиц правом, верховенства Конституции РФ и т. д.);

в-третьих, общеправовые принципы (например, несомнимость суверенитета, всякое ограничение могущества государства должно быть лишь в пользу индивида, государственное право не может быть изменяемо соглашением частных лиц и т. д.), включающие в себя понимание того, что любая конституционная норма имеет позитивный эффект и не допускает такое толкование, которое снижает норму этого эффекта, позволяет параллельно применить другую конституционную норму, ничего не добавляет к правовому регулированию, содержащемуся в других конституционных нормах.

Конституция и Закон о Конституционном Суде РФ не ограничивают Суд в объеме толкования положений Конституции (он может быть адекватным, расширительным, ограничительным), но устанавливают требования следовать воле законодателя. Последнее, безусловно, должно приниматься во внимание, но не доводится до абсолютизации с учетом трех обстоятельств. Во-первых, посланием выразителем заключенной в Конституции воли являются не ее создатели (группы, эксперты и т. п.), а народ, интересы которого в конечном счете должна выражать и защищать Конституция. Во-вторых, воля законодателя интерпретируется через совокупную волю, отраженную в системе конституционных норм (Конституция как целое) и в праве вообще. В-третьих, намерения законодателя, вытекающие из обстоятельств, имеющих место при принятии акта. Если данные обстоятельства исчезают, то первоначальные намерения утрачивают всякое значение, тогда как сам акт остается. Следовательно, чем старше Конституция, тем меньше оснований для толкователя считаться с намерениями ее авторов, тем больше возникает потребность в модернизации нормы посредством «позитивного толкования».

Толкование Конституции, ее норм — особый процесс. Этот вопрос рассматривается в заседании КС РФ (до внесения в 2010 г. поправок в Закон о Конституционном Суде РФ — исключительная прерогатива).

и пленарном заседании Суда) в отсутствие сторон и состязательности. Преобладает письменное производство, и решение в значительной степени становится результатом аналитической деятельности Суда.

Процессуальная особенность толкования Конституции состоит и в том, что решение в указанном случае принимается большинством не менее двух третей от общего числа судей (часть четвертая ст. 72 комментируемого Закона). Это подчеркивает значимость таких решений, выделяет их в системе решений, принимаемых КС РФ.

Статья 106. Обязательность толкования Конституции Российской Федерации

Толкование Конституции Российской Федерации, данное Конституционным Судом Российской Федерации, является официальным и обязательным для всех представительных, исполнительных и судебных органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц, граждан и их объединений.

В соответствии с комментируемой статьей толкование Конституции РФ, ее норм, данное КС РФ в его постановлении, является официальным и обязательным. Это положение характеризует правовую природу и юридическую силу актов конституционного судебного контроля. Оно, по сути, представляет собой конкретизацию и усиление общих установлений Закона о Конституционном Суде РФ, определяющих обязательность и юридическую силу решений Суда (ст. 6, 79).

Толкование Конституции КС РФ признается официальным. Это обусловлено тем, что оно дается в особой процедуре уполномоченным на то Конституцией органом, содержится в специальном акте (постановлении) Суда, публикуемом в официальных изданиях органов государственной власти Российской Федерации, и является обязательным для всех субъектов права. С момента провозглашения постановления Суда по делу о толковании ранее обнародованная неопределенность в понимании положений Конституции, явившаяся основанием для обращения в КС РФ, считается преодоленной¹.

Акцент на официальный характер толкования Конституции КС РФ означает, что всякое иное ее толкование, осуществляемое в

¹ См.: *Эбзеев Б. С.* Толкование Конституции Конституционным Судом Российской Федерации: теоретические и практические проблемы. С. 11.

порядке применения и соблюдения Конституции или на основе творчества, таким статусом не обладает и не порождает юридические последствия, подобные тем, с которыми связано принятие постановления Суда о толковании Конституции. Указанное официальное толкование всегда имеет приоритет и верховенство над иным толкованием Конституции¹. Соответственно, если, например, ВС РФ разъяснил (по сути, истолковал) те или иные нормы Конституции своим постановлением Пленума², то они принимаются во внимание судебной системой и другими правоприменителями, но данное разъяснение не исключает возможность официального толкования тех же положений КС РФ, выводы которых по соответствующим положениям становятся определяющими, перекрывающими правовые позиции ВС РФ.

Официальному толкованию Конституции должно подчиняться ее казуальное толкование, осуществляемое КС РФ при разрешении конкретных споров. Пересмотр Судом правовых позиций, сформулированных при прямом толковании Конституции, не предполагать, возможен не только в подобной же процедуре, но и в других процедурах при соответствующем обосновании и принятии постановления большинством не менее двух третей от общего числа судей, т. е. так, как принимается решение при официальном толковании Конституции.

Положения, сформулированные в актах официального толкования, нормативны. Они обязательны и распространяются на неопределенный круг случаев и субъектов права. При этом данные положения становятся неразрывной частью интерпретируемой конституционной нормы, применяются и действуют в единстве с ней, а также разделяют ее судьбу.

Закон о Конституционном Суде РФ не определяет правовых последствий решения Суда о толковании Конституции. Тем не менее, если руководствоваться общими положениями указанного закона (ст. 79) и исходить из обязательности толкования Конституции для всех субъектов права, то такие решения предопределяют обязанность органов и должностных лиц пересмотреть и принять

¹ См.: Хабриева Т. Я. Процессуальные вопросы толкования Конституции в деятельности Конституционного Суда РФ // Государство и право. 1996. № 10. С. 17, 21.

² См., например, постановления Пленума ВС РФ от 31 октября 1993 г. № 14 «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации» и от 10 октября 2003 г. № 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации».

в соответствие с данным КС РФ толкованием конституционной нормы те свои решения, которые были приняты на основе противоречащей данному толкованию интерпретации этой нормы, а также руководствоваться актом конституционного судебного толкования при принятии нормативных и иных актов в дальнейшем. Состоявшееся толкование Конституции может при определенных условиях стать основанием для судебного обжалования тех или иных решений и действий¹.

Толкование КС РФ положений Конституции не препятствует их изменению².

Глава XV. Рассмотрение дела о даче заключения о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президента Российской Федерации в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления

Статья 107. Обращение в Конституционный Суд Российской Федерации

Обращение с запросом о даче заключения о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президента Российской Федерации в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления направляется в Конституционный Суд Российской Федерации Советом Федерации.

Конституционный Суд РФ обязан возбудить дело о даче заключения о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президента РФ в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления после получения от Совета Федерации обращения, оформленного в соответствии с требованиями гл. V комментируемого Закона. Право на подачу обращения с запросом в данном случае является исключительной прерогативой Совета Федерации, что предусмотрено ч. 7 ст. 125 Конституции РФ, а также комментируемой статьей.

¹ См.: Кряжков В. А., Лазарев Л. В. Указ. соч. С. 314; Эбзеев Б. С. Толкование Конституции Конституционным Судом Российской Федерации: теоретические и практические проблемы. С. 11—12.

² См.: Мазуров А. В. Комментарий к Федеральному конституционному закону «О Конституционном Суде Российской Федерации». С. 453.